

# *Dix ans de planification à la RATP*

Alain Genet (1)

*La nécessité d'organiser et de maîtriser l'avenir de l'entreprise face à la mutation accélérée de son environnement, a conduit la Régie Autonome des Transports Parisiens (RATP, métro parisien) à se doter d'un système de planification, voici dix ans déjà. Cette planification a constitué, dès sa mise en place, un instrument essentiel de management de l'entreprise et son rôle est fondamental tant pour les relations avec l'extérieur que pour la gestion interne. Les méthodes, loin d'être figées, ont fait l'objet d'adaptations et d'améliorations permanentes depuis l'élaboration du premier plan.*

*Après une description des différents stades d'évolution des procédures, A. Genet examine les caractéristiques actuelles du système de planification de son entreprise.*

## *L'historique de la planification*

Alors qu'auparavant, la préparation de l'avenir de l'entreprise se limitait à l'élaboration successive des budgets annuels, deux types de travaux avaient permis, dans les années 1965-1970, de dépasser ce cadre strict, mais de façon partielle seulement : d'une part, la participation à des commissions du Plan national s'intéressant au rôle des transports collectifs, d'autre part l'établissement des premiers schémas de développement des réseaux, des plans sectoriels

internes relatifs aux investissements, puis d'un plan d'équipement complet. Mais, il ne s'agissait là que d'approches fragmentaires et pas nécessairement cohérentes entre elles, et le pas décisif a été franchi en 1972 : à cette date, après l'échec des négociations en vue de l'élaboration d'un contrat d'entreprise, la décision a été prise de mettre en œuvre à la RATP une véritable planification et d'en faire un des éléments majeurs de management.

---

(1) Régie Autonome des Transports Parisiens, RATP.

Cette décision fit, d'emblée, l'objet d'un large consensus au sein de l'entreprise, dans la mesure où l'environnement changeant apportait des défis majeurs, se traduisant par des menaces (concurrence automobile, désaffectation des transports collectifs, dégradation progressive des performances de gestion de l'entreprise...), mais également par des opportunités (intérêt croissant de l'opinion publique au bon fonctionnement et à l'expansion des transports collectifs, possibilité d'extension des réseaux, nécessité évidente de renouveler les matériels et les installations, possibilités technique et psychologique de procéder à des opérations de productivité...).

La méthode choisie par le Directeur général fut celle d'une planification :

— souple, c'est-à-dire révisable chaque année selon la méthode du plan quinquennal glissant ;

— décentralisée, c'est-à-dire préparée aux divers échelons de responsabilité, principalement aux niveaux supérieurs ;

— et de ce fait même participative, c'est-à-dire impliquant plusieurs niveaux de la hiérarchie.

Cette planification était donc plus humaine et participative que quantitative et modélisée. Elle laissait à la hiérarchie le plein exercice de ses responsabilités et limitait le rôle des planificateurs à une fonction d'animation de l'ensemble du processus, de mise en cohérence des travaux et de préparation des différents niveaux de synthèse.

Selon ces principes, la RATP a développé son plan d'entreprise en lui assignant deux grandes catégories d'objectifs : des objectifs externes et des objectifs internes :

— Vis-à-vis de l'extérieur, le plan devait permettre de répondre au devoir d'information des pouvoirs publics (devoir issu de la mission de service public de la RATP et de son caractère d'entreprise nationale), dans la mesure où il indiquerait, en s'appuyant sur l'évolution passée, les orientations proposées pour le futur et les motifs qui déterminaient les choix. Au-delà du strict aspect informatif, le plan se voulait un instrument de concertation avec les pouvoirs publics, permettant l'établissement d'un dialogue sur la base des propositions à moyen terme de l'entreprise.

— S'agissant des objectifs internes, le plan devait permettre, d'une part de mieux maîtriser l'avenir en assurant la cohérence des décisions, d'autre part, d'informer le personnel et de favoriser sa participation afin d'entraîner son adhésion aux grands objectifs.

Le plan d'entreprise comprend une partie stratégique, traitant en général du long terme (bien qu'il puisse exister des stratégies pour le long terme) et une partie opérationnelle et fonctionnelle, portant sur une période de 5 ans.

### *La stratégie*

Pour lancer la réflexion stratégique, une étude sur le *potentiel* de la RATP (permettant d'identifier les forces et les faiblesses) et une étude sur son *environnement* (détectant les opportunités et les menaces) furent menées. Parallèlement, il fallait définir ce qu'était l'entreprise et ce qu'elle voulait être, c'est-à-dire préciser *ses finalités*. A partir de l'examen des synergies entre le potentiel et l'environnement et leurs confrontations avec les finalités de l'en-

treprise, il fut possible de définir les *objectifs stratégiques (ou axes stratégiques)*.

Cette démarche systématique et logique, appelée «méthode du trident», fut appliquée de 1972 à 1974 puis ne fut plus reprise par la suite, au moins de façon exhaustive. Partant de l'acquis qu'elle donna, la réflexion stratégique se poursuivit en perfectionnant la définition des objectifs stratégiques, soit par de légères retouches successives au produit initial, soit par d'autres voies créatives : méthode des scénarios, étude du plan de transport, notes de réflexions sur des sujets spécifiques et, enfin, réflexion prospective.

La *méthode des scénarios* a permis notamment d'étudier les conséquences pour l'entreprise d'une éventuelle crise de l'énergie, et ainsi de définir les mesures à recommander pour éviter l'occurrence d'un scénario néfaste. Ainsi, furent élaborés d'abord un scénario unique intitulé «une autre façon de se déplacer en région parisienne en 1985» qui, compte tenu des prévisions de déplacements en 1985, envisageait une diminution de 30 % de la part de la voiture particulière, puis une gamme de scénarios plus contrastés de crise de l'énergie (- 10 %, - 20 %, - 80 %, de déplacements effectués en voiture particulière).

La réflexion stratégique a été ensuite fortement axée sur l'aspect «*plan de transport*» c'est-à-dire le schéma directeur de développement des réseaux. Les travaux ont permis, essentiellement, de faire émerger les notions de «stratégie du tisserand», proposant un véritable maillage de la région par les transports collectifs, et ultérieurement de réseau de sites propres pour autobus.

En 1979, pour renouveler l'approche stratégique, une nouvelle méthode de travail fut mise en œuvre : la «*réflexion prospective*». Il s'agissait de susciter, au sein de la population des cadres de l'entreprise une réflexion aussi large que possible, faisant appel notamment à des techniques de créativité, et destinée à recueillir des projets quant à l'avenir à long terme.

Cette réflexion, qui a entraîné un très grand foisonnement d'idées, a présenté un intérêt certain du point de vue de la démultiplication de l'effort stratégique. En revanche, ce type d'approche a exigé en retour un très gros travail de synthèse et d'information.

Enfin, en 1980, les réflexions stratégiques permirent la rédaction et la publication dans le plan de notes de réflexion sur certains grands problèmes de la RATP. Après un constat détaillé de la situation, ces notes présentaient les principaux axes directeurs d'actions, dans les domaines concernés, à savoir :

- les transports parisiens face au problème énergétique ;
- la politique d'entretien ;
- le financement et les tarifs à la RATP .

L'examen de ces différentes méthodes d'animation de la réflexion stratégique à la RATP, fait apparaître qu'il n'existe pas une méthode simple et unique pour mettre au point une stratégie d'entreprise, mais qu'il faut un effort de réflexion et de créativité continu, et qu'il est bon d'adapter sans cesse les méthodes aux problèmes du moment et à la «psychologie» de l'entreprise.

Actuellement, l'effort de réflexion stratégique se poursuit dans les princi-

paux secteurs de l'entreprise, et le plan 1983-1987, publié il y a quelques mois, comportait notamment un important chapitre sur la stratégie de développement du réseau et, pour la première fois, l'essai de formalisation d'une stratégie dans le domaine social.

### *La planification opérationnelle et fonctionnelle à 5 ans*

Une fois définis les objectifs stratégiques que la RATP se propose d'atteindre, il importe que des programmes d'actions soient mis en œuvre, en cohérence avec ceux-ci. L'élaboration de ces programmes d'actions fait l'objet de la phase opérationnelle de la planification.

Le cadre général dans lequel doivent s'inscrire les programmes d'actions est préalablement défini par la Direction générale dans la «Lettre d'Orientations Plan», dont l'envoi constitue la première étape du processus. Il convient de noter que ce n'est qu'au bout de quelques années de planification qu'est apparue la nécessité de définir des orientations générales, préalablement aux travaux décentralisés sur le plan.

Au niveau des programmes, les actions sont définies en termes d'objectifs, de contenu et de moyens nécessaires. Ces actions sont articulées au sein de plans quinquennaux opérationnels (plan autobus, plan métro et RER...) et fonctionnels (plan de personnel, plan de recherche et développement, plan d'approvisionnement, plan financier...).

L'ensemble de ces plans forme un système de plans croisés dans lequel les plans opérationnels décrivent les principales opérations nécessaires à l'atteinte

des objectifs stratégiques, les plans fonctionnels recoupant les précédents en assurant la cohérence au niveau des moyens, tandis que le plan financier apparaît comme le plan de synthèse au niveau le plus global.

Ce système de plans croisés, par sa définition même, nécessite de multiples contacts et échanges d'informations : il constitue un moyen puissant pour faciliter la communication dans l'entreprise et favoriser le décloisonnement, tant horizontalement que verticalement. Il fait appel à une large participation de l'encadrement, participation qui s'est élargie au fil des années : environ 200 cadres avaient participé à l'élaboration des premiers plans, et ce nombre a progressivement augmenté jusqu'à atteindre plus de 700.

Parmi ceux-ci, une vingtaine de «spécialistes» de la planification participent de façon permanente aux travaux. Responsables du processus d'élaboration du plan d'entreprise et de l'évolution de la méthodologie, ils ont une fonction d'animation des procédures et veillent à la cohérence des propositions élaborées au sein de chaque unité opérationnelle ou fonctionnelle. Cinq de ces «spécialistes» exercent leur activité au niveau de la Direction générale pour l'ensemble des travaux de planification de l'entreprise, alors que les autres l'exercent au niveau d'une direction.

Les autres cadres impliqués contribuent temporairement aux travaux d'élaboration du plan, en plus de leurs responsabilités et de leurs activités propres. Cette décentralisation n'atteint pas le même niveau dans tous les secteurs de l'entreprise : de plus, elle varie, au sein d'un même secteur, selon les années.

Depuis le premier plan, des groupes transversaux ou internes à une unité de l'entreprise, réunissant des personnes de tous niveaux hiérarchiques, ont été réunis pour envisager l'avenir dans leur domaine sur des thèmes tels que l'exploitation, l'entretien, le personnel, la gestion...

Cette méthode par groupes de travail a été complétée par une action plus décentralisée encore, faisant appel aux responsables locaux qui élaborèrent de véritables plans de secteurs (mini-plans). Cette procédure leur permit de faire des propositions, constituant à la fois un apport au niveau du plan d'entreprise et un catalogue d'actions utiles pour la gestion d'un établissement (atelier, ligne de métro...) mais trop mineures pour figurer en tant que telles dans le plan d'entreprise.

Ces travaux de planification conduisirent à l'élaboration et à la publication, entre 1974 et 1980, de sept plans d'entreprise.

### *Les caractéristiques actuelles et les évolutions en cours*

Comme pour les itérations précédentes, la procédure d'élaboration du plan 1982-1986 avait été initialisée fin 1980 par l'envoi de la Lettre d'Orientations du Plan.

Dans le cadre de ces orientations, les directions avaient élaboré leurs premières propositions pour les années 1982-1986. Cependant, les changements politiques ont entraîné la révision des orientations sur des thèmes aussi fondamentaux que la politique sociale, l'évolution des investissements,

les problèmes tarifaires... Cette révision dura quelques mois avant que des orientations nouvelles fussent définies si bien que, malgré la volonté de poursuivre la démarche de planification, les travaux ont dû être interrompus et le plan 1982-1986 n'a pas été publié.

Peu après, l'on engagea la préparation d'un nouveau plan d'entreprise couvrant les années 1983-1987 sur la base des orientations nouvelles. Dans ces orientations, l'importance de la planification pour la RATP a été confirmée et ses grands objectifs ont été maintenus :

— Etablir une proposition globale et cohérente pour l'avenir de l'entreprise afin de coordonner les actions et d'orienter les décisions à tous les niveaux.

— Disposer d'un instrument d'information et de concertation non contractuel avec les pouvoirs publics.

— Elaborer un outil important pour l'information du personnel.

De même, les caractéristiques principales du plan n'ont pas été remises en cause : il reste un plan quinquennal, glissant, élaboré de façon décentralisée.

Le plan 1983-1987, publié à la fin de 1982, témoigne pourtant d'une évolution sensible tant sur le fond que sur la forme, et peut à ce double titre être qualifié de *plan de la relance*.

Sur le fond, d'importants éléments nouveaux ont été pris en compte : la nouvelle politique des transports collectifs, la loi d'orientation des transports intérieurs (qui n'était alors qu'à l'état de projet) et les données du plan intérimaire national 1982-1983.

Mais c'est également en ce qui concerne la méthode d'élaboration que l'on peut qualifier le plan 1983-1987 de plan de la relance. Ce plan a

bien été réalisé à partir des structures habituelles, et tout particulièrement avec l'équipe des spécialistes de la planification, qui ont toujours pour rôle de coordonner et d'animer les activités de planification dans leurs secteurs respectifs. Mais surtout la préparation de ce plan fut l'occasion de très larges échanges avec les principaux partenaires impliqués dans la vie de l'entreprise. C'est donc dans le sens d'une concertation élargie que la méthodologie du plan fut repensée. Il est apparu, en effet, que la concertation avec le comité d'entreprise devrait être renforcée et qu'il convenait d'associer de nouveaux partenaires à l'élaboration du plan. Dans ce but, deux commissions de travail furent constituées :

— l'une regroupant des élus représentant le Conseil régional, les conseils généraux des départements de la Région Ile-de-France et des représentants des principales associations d'usagers et organisations de consommateurs ;

— la seconde commission rassemblant une quinzaine de représentants désignés par les organisations syndicales de l'entreprise.

Le rôle de ces commissions est d'apporter la contribution des parties représentées à l'élaboration du plan d'entreprise. Leurs observations et propositions relatives aux orientations stratégiques et aux programmes d'action sont étudiées tout au long de la procédure et, dans toute la mesure du possible, intégrées.

En plus de ces deux commissions, comme on l'a vu plus haut, la concertation a été renforcée avec le comité d'entreprise qui auparavant n'était consulté qu'une fois par an, lorsque le projet de plan final était élaboré. Depuis l'an dernier, le comité d'entreprise est saisi dès le stade des orientations générales du plan, puis consulté aux différents niveaux d'avancement des travaux avant d'émettre un avis sur le projet définitif.

Toutefois, le plan constitue, en dernier ressort, une proposition établie sous la responsabilité de la direction de l'entreprise, et il n'est demandé à aucun des partenaires consultés de s'engager sur son contenu final.

Pour la préparation du plan 1984-1988, cette concertation se poursuit avec les structures mises en place l'an dernier, et selon les modalités définies alors. En outre, continuant à rechercher l'association de tous les partenaires, la concertation avec le comité d'entreprise est élargie aux comités professionnels (2). Leur implication devrait permettre de traduire dans le plan des préoccupations plus sectorielles que celles du Comité d'entreprise, qui situe ses travaux au niveau des problèmes généraux de l'entreprise.

Bien entendu, comme par le passé, les pouvoirs publics constituent un partenaire essentiel pour la mise au point du plan d'entreprise. Le dialogue se continue dans un contexte en évolu-

---

(2) Les comités professionnels, au nombre six, et composés de membres élus par le personnel, sont des organismes chargés par le comité d'entreprise et sous son autorité de traiter des questions concernant les divers secteurs de l'entreprise.

tion rapide. La RATP, en tant qu'entreprise nationale, poursuit ses relations avec le ministère des Transports, qui est son ministère de tutelle et avec le ministère de l'Economie et des Finances. Toutefois, dans le cadre de la décentralisation, le rôle de la région se renforce et le Conseil régional devient un interlocuteur privilégié pour l'examen de nos projets à moyen terme. En ce qui concerne l'articulation avec les autres procédures de planification, il convient de noter que le plan RATP a toujours pris en compte les orientations du Plan national ; les interactions vont être d'autant plus importantes cette année qu'il y a concordance des périodes couvertes par le IX<sup>e</sup> Plan et notre plan d'entreprise, et les orientations stratégiques

du IX<sup>e</sup> Plan ont été prises en compte dès qu'elles ont été connues.

Mais c'est surtout avec le Plan de la Région Ile-de-France que les liaisons vont être les plus étroites et les principaux éléments de ce plan régional constitueront dans certains domaines, notamment les extensions de réseaux, des données qui s'imposeront à nous. Si la planification à la RATP a beaucoup apporté au cours des dix dernières années, elle a encore beaucoup à progresser, d'autant plus, qu'elle revêt une importance accrue au moment où les modifications de notre environnement s'accélèrent et où la concertation sur les programmes d'action à moyen terme apparaît comme un des facteurs essentiels du développement harmonieux de l'entreprise.

## **BIBLIOGRAPHIE PROSPECTIVE**

Le numéro 10 du *bulletin Bibliographie prospective* vient de paraître.

Il contient des analyses sur des livres, articles et rapports récents, dont le point commun est de présenter des faits porteurs d'avenir, des idées nouvelles, des évolutions et tendances significatives du monde contemporain.

68 textes sur des sujets tels que l'emploi, l'industrie, les politiques économiques, les ressources naturelles, les modes de vie, l'urbanisation, la décentralisation, les politiques sociales...

Un index détaillé par sujet et un index par auteur facilitent une sélection rapide.

6 numéros par an + index annuel : 884 F (France et CEE) ; 980 F (autres pays).

Renseignement et abonnements : Association Internationale Futuribles, 55, rue de Varenne, 75007 Paris, France Tel (1) 222 63 10 – Telex FECPAR 201220 F  
Un spécimen peut être envoyé sur demande.